

## Küsimused haldusmenetluse kohta

### I Haldusmenetluse kohaldamine

#### 1. Haldusmenetluse rakendusala

1.1 Haldusmenetlust mõistetakse tavalises tähenduses, kui haldusasutuste õigusaktide väljaandmisele, muutmisele või tühistamisele suunatud menetlust. Oma olemuselt on keskne koht seejuures haldusaktide andmisel. Kas lisaks materiaalses mõttes haldusaktide andmise reguleerimisele on vajalik samas seaduses määrusandluse, halduseeskirjade ja teenistuslike korralduste andmise menetluse sätestamine? Kuivõrd nimetatud haldustegevuse liikidele saab kohaldada haldusaktide andmise menetluse põhimõtteid? Milline tähendus peaks haldusmenetluse seadusel (HMS) olema halduse reaaltoimingute suhtes?

1.2 Milliste asutuste haldusaktide suhtes HMS sätteid kohaldada, milliste suhtes on otstarbekas eriregulatsioonide kehtestamine? Milline on haldusasutuse määratlus HMS tähenduses, kas see laieneb ka asutustele, mis ei teosta avalikku võimu, nt koolid ja haiglad? Kas asutuste, kellele laieneb HMS, ringi määratlus peaks olema formaalne või funktsionaalne, st sõltuma asutuse staatusest või ülesandest, mida ta konkreetsel juhul täidab? Kas viimasel juhul laieneb HMS ka avalikke funktsioone täitvale erõiguslikule isikule?

1.3 Kas üldisest menetluskorrast peaks saama erandeid teha ka määrusega või ainult seadusega? Kuidas suhtuda menetlusnormide kehtestamisse asutuste endi poolt?

1.4 Kas HMS peaks keskendumas üksnes menetlusele või puudutama ka haldustegevuse üldist korraldust? Ametiabi?

### II Haldusmenetluse üldpõhimõtted

#### 2. Põhimõtete positiveerimine seaduses

Kas haldusmenetluse seaduses peaks olema loetletud ka haldustegevuse ja haldusaktide andmise üldised põhimõtted: seaduslikkus, proportsionaalsus, õiguskindlus, mis oleksid aluseks konkreetsemate menetlusnormide tõlgendamisel? Millised neist?

#### 3. Uurimispõhimõte

Millal on asutus kohustatud asja aluseks olevaid materjale ametijärgselt koguma? Mil määral vastutab isik ise oluliste asjaolude õigeaegse teatavakstegemise eest?

#### 4. Vormivabadus

Kas Saksamaa eeskujul tuleks üldjuhul näha ette haldustegevuse vormivabadus ja siduda menetlus formaalsustega üksnes seaduses sätestatud juhtudel? Kas asutus võib iseseisvalt kehtestada menetlusele vorminõuded või võtta iseseisvalt aluseks HMS-s sätestatud vormilise menetluse, kuigi seadus seda ette ei näe?

### III Menetlusosalised

#### 5. Haldusmenetlusteovõime

Teatud toimingute teostamisel võib viivitamine alaealisele eestkoste määramisel põhjustada ebasoovitavaid tagajärgi. Kas haldusmenetlusteovõime võiks teatud asjades olla erandina ka

alaealistel, nt alates 15. eluaastast? Kas isiku haldusmenetlusteovõimel on tähendus ka reaaltoimingutega seoses?

## **6. Menetlusosaliste õigused**

Kas otsuse tegemisel on nõutav menetlusosaliste juuresolek?

### IV Eelmenetlus

## **7. Menetluse algatamine**

Milline peaks üldjuhul olema isiku poolt menetluse algatamise viis: suuline või kirjalik? Kuidas tuleb taotluse esitamine fikseerida? Kas on võimalik ka, et asutus ise algatab menetluse? Ja millal?

## **8. Õigus ärakuulamisele**

8.1 Kas suulise ärakuulamise nõude kehtestamine vormilise haldusmenetluse üldpõhimõttena on vajalik ja otstarbekas, või tuleks see nõue kehtestada üksnes eriseadustega konkreetsete toimingute osas? Kas ja millistel juhtudel on suulise ärakuulamise õigus piiratud ja otstarbekas?

8.2 Kas suuline ärakuulamine paneb menetlusosalisele peale kohustusi seoses haldusakti hilisema vaidlustamisega? Kas on võimalik ette näha regulatsioon, kus haldusakti vaidlustades ei saa isik tugineda asjaoludele, mida ta pidi haldusmenetluse käigus esitama, kuid ei esitanud?

8.3 Kas ärakuulav ametnik peab olama alati asja otsustav ametnik? Kas ärakuulav ametnik võib asja menetluse jätkamise üle anda teisele sama pädevusega ametnikule?

## **9. Asja materjalidega tutvumine**

9.1 Õigusliku ärakuulamise põhimõtte nõuab, et koormava või keelduva haldusakti andmisel saab tugineda üksnes nendele asjaoludele, mille osas menetlusosalised on saanud avaldada oma seisukoha. Kas see välistab peale ärakuulamist täiendavate materjalide kogumise või neile tuginemise?

9.2 Millistel juhtudel on menetlusosalisele asja materjalide tutvustamisest keeldumine legitimeeritud?

## **10. Ettevalmistav menetlus**

Kas asja otsustav ametnik või kollegiaalorgan võib asja materjalide läbivaatamise, otsuse eelnõu koostamise ja suulise ärakuulamise delegeerida alamalseisvatele asutustele või ametnikel? Kas ettevalmistava menetluse ja otsustamismenetluse lahutamine on üldse võimalik? Küsimus tekib eelkõige kollegiaalsete organite, nt valitsuse aga ka ministrite ja teiste kõrgemate ametnike haldusaktide ettevalmistamisega. Sellistel juhtudel ei ole otsustajal võimalik asja materjalidesse sisuliselt süüvida, mistõttu eelnõude ettevalmistamine tehakse ülesandeks alamalseisvatele asutustele ja ametnikele.

## V Haldusakt

### 11. Haldusakti mõiste

11.1 Millise tunnuste kaudu tuleks haldusakti mõiste piiritleda Eesti õiguskorras? Kas haldusakti andmisega viivitamine või tegevusetus tuleks võrdsustada keelduva haldusaktiga, kui taotluse läbivaatamiseks on antud tähtaeg?

11.2 Kas haldusaktiga on võimalik tsiviilõigussuhete reguleerimine kahe üksikisiku vahel, nt perekonnaõiguse, tööstusomandi, konkurentsi jms küsimused?

11.3 Kas planeeringu kehtestamine on haldusakt, kas sellele peaks olema kohaldatavad HMS sätted?

11.4 Milline koht on haldustegevuse tüpoloogias toimingul, mis ei ole vormiliselt tähistatud haldusaktina, kuid on suunatud õiguste muutmisele? Millised tagajärjed toob endaga kaasa haldusakti mõiste sidumine formaalsete eeldustega?

### 12. Vorminõuded ja motiveerimine

Millistel juhtudel võib teha erandeid haldusakti kirjaliku vormistamise nõudest? Millal võib teha erandeid haldusakti kirjaliku põhjendamise nõudest? Kas on mõeldav haldusaktide automatiseeritud andmine, nt andmebaase kasutades?

### 13. Haldusakti kehtivus

Saksmaa haldusmenetluse seadus ja selle alusel koostatud Eesti haldusmenetluse seaduse eelnõu eristavad tühiseid ja kehtetuks tunnistatavaid haldusakte. Õiguslikust reaalsusest arusaamiseks ühisuse kriteeriumid peavad olema arusaadavad haldusametnikele, haldusakti adressaadile ja kolmandatele isikutele, keda haldusakt võib puudutada. Seega peaksid tühisuse alused olema seaduses määratletud võimalikult täpselt. Kas on piisav tühisuse määratlus "haldusakti vormis ja sisus on ilmset ja olulised vead"?

### 14. Koosseisuline mõju

Kas ühe haldusaktiga tuvastatud asjaolusid saab lugeda tuvastatuks teise asja otsutamisel?

### 15. Piirangud ja koormised

HMS kavandis on peetud vajalikuksmaha ette võimalus sisuda haldusakt tähtajalise piirangu või koormisega. Millistel tingimustel seda teha võib, kas ainult seaduse alusel?

## VI Teised haldustegevuse vormid

### 15. Mitmeastmeline haldusakt

Kas haldusmenetluse seadus peaks sisaldama sätteid mitme haldusasutuse osavõtu kohta haldusakti andmisest?

### 16. Haldusleping

15.1 Eesti õiguskord halduslepingu sõlmimise tingimusi seni kehtestanud ei ole. Kas halduslepingu rakendamine on Eesti halduses põhjendatud? Kas see vajadus võib teravneda lähitulevikus? Millised on halduslepingu positiivsed ja negatiivsed küljed väikeriigi administratsiooni silmas pidades?

15.2 Kas ilma vastavate seaduses sätestatud aluseta on üldse avalik-õiguslikke suhteid võimalik lepinguliselt reguleerida, nt diskretsioonivolituse alusel seob asutus haldusakti andmise asemel subjektiivsete õiguste muutmise teatud kohustustega.

### **17. Haldusesisesed aktid**

16.1 Millistel tingimustel on sise-eeskirjade kehtestamine lubatud? Kas see eeldab delegatsiooninormi ka siis, kui eeskiri ei puuduta isikute õiguslikku seisundit?

16.2 Kas sise-eeskirjadega võib anda üldjuhiseid materiaalõiguse ühetaoliseks kohaldamiseks? Kas haldusesiste eeskirjadega on võib anda üldjuhiseid diskretsiooni ja ebamääraste õigusmõistete rakendamiseks?

### **18. Haldusaktide vaidlustamine**

Eesti oludes on probleemiks enne taasiseseisvumist antud haldusaktid. Enamasti seoses omandireformiga on isikud pöördunud nende vaidlustamiseks halduskohtusse. Õigusriigis tunnusatud haldustegevuse nõuetele need aktid enamasti ei vasta, samas on nende alusel loodud juba aastakümneid kehtinud ja tunnustatud õiguslikud suhted. Kas oleks võimalik ja põhjendatud selliste aktide vaidlustamise välistamine?

Kas vaidemenetlus võib jääda kirjalikuks või tuleb vastuväite esitaja ära kuulata?

### **19. Riigivastutus**

Millise kohtusuuna alluvuses peaks halduskahju eest hüvitise väljamõistmine olema? Kas see võiks olla nii tsiviil- kui halduskohtu pädevuses? Eestis kuuluvad halduskahju osas kohaldamisele tsiviilõiguse deliktilise vastutuse sätted. Kavas on lülitada vastav regulatsioon ka uude võlaõigusseadusesse. Kas halduskahju väljamõistmise andmine halduskohtu pädevusse eeldab materiaalõiguslike aluste eraldamist tsiviilseadustikust? Kas eraldi riigivastutuse kehtestamine oleks Eesti oludes otstarbekas muudel kaalutlustel?

Kas on võimalik võrdsustada eraõiguslikku isikut, kellele on antud haldusfunktsiooni teostamine, avaliku halduse kandjaga? Kas ta vastutab halduskahju eest ise või vastutab tegelik avaliku halduse kandja (riik, kohalik omavalitsusüksus), kelle funktsioone ta täidab?